

Betriebliche Sozialpolitik oder mehr Staat? Das Modell USA revisited

Seeleib-Kaiser, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seeleib-Kaiser, M. (2002). *Betriebliche Sozialpolitik oder mehr Staat? Das Modell USA revisited*. (ZeS-Arbeitspapier, 12/2002). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109578>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Martin Seeleib–Kaiser

**Betriebliche Sozialpolitik oder mehr Staat?
Das Modell USA revisited**

ZeS–Arbeitspapier 12/2002

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen
e–mail: mseeleib@zes.uni–bremen.de

Überarbeitetes Manuskript des auf dem 25. Wissenschaftlichen Symposium der *Gesellschaft für Unternehmensgeschichte* zum Thema "Unternehmen und Alterssicherung" am 6. September 2002 in Köln gehaltenen Vortrags.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
– Barkhof –, Parkallee 39
28209 Bremen
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
ZeS–Arbeitspapiere
ISSN 1436–7203

Inhalt

EINLEITUNG.....	5
KULTURELLE VORBEDINGUNGEN UND HISTORISCHE ENTWICKLUNGEN	6
BETRIEBLICHE SOZIALPOLITIK AUF DEM RÜCKZUG?.....	10
GLOBALISIERUNG ALS URSACHE FÜR DEN RÜCKGANG BETRIEBLICHER SOZIALPOLITIK?⁰.....	14
STAATLICHE AUSBAUMAßNAHMEN ALS KOMPENSATION FÜR EINSCHRÄNKUNGEN BETRIEBLICHER SOZIALLEISTUNGEN?.....	17
SCHLUßBEMERKUNG.....	18
BIBLIOGRAPHIE:.....	21

Zusammenfassung

Ein Ausbau der persönlichen Vorsorge und der betrieblichen Sozialpolitik werden in der Bundesrepublik Deutschland häufig als Lösung zur Reduzierung der hohen Lohnnebenkosten und einer Entfesselung der wirtschaftlichen Dynamik betrachtet. Vielen Beobachtern dienen diesbezüglich die Vereinigten Staaten von Amerika als Vorbild. Dieses Papier skizziert zunächst in einem historischen Abriß die politisch-kulturellen sowie die institutionellen Bedingungen, die zur hervorragenden Bedeutung betrieblicher Arrangements in der US-amerikanischen Sozialpolitik führten. Darauf folgend wird aufgezeigt, daß seit den 1970er Jahren die Reichweite der betrieblichen Sozialpolitik abgenommen und sie sich qualitativ verändert hat; zeitverzögert kam es zu einem inkrementalen Ausbau verschiedener staatlicher Sozialleistungen (v.a. im Bereich der Krankenversicherung). Ursächlich für diese Entwicklungen war z.T. die zunehmende Globalisierung der US-amerikanischen Wirtschaft. Abschließend wird hervorgehoben, daß eine stärkere Ausrichtung eines Wohlfahrtssystems auf betriebliche Arrangements für Unternehmen nicht notwendigerweise kostengünstiger als eine weitgehend staatliche Sozialpolitik sein muß, jedoch zu erheblichen Nebenwirkungen führen kann.

Summary

An expansion of personal responsibility and occupational social policies (fringe benefits) are often seen as means to reduce the high level of social insurance contributions in the Federal Republic of Germany; concomitantly, such a policy approach would contribute to a higher economic dynamic. In this context, many observers have referred to the United States of America as a model. In a first step, this paper will outline key elements of the political culture as well as the institutional setting, which have historically contributed to the high level of importance of fringe benefits within the US welfare state. In a second step, it will be shown that, since the 1970s, the reach of fringe benefits has declined and that they have undergone a qualitative change, while government programs, especially health care programs, were expanded with a certain time lag in an incremental manner. These changes partially resulted from the intensified globalization of the US economy. Finally, it is stressed that a stronger reliance on fringe benefits within a welfare system is not necessarily less costly for companies, compared to largely publicly provided social policies, but can have significant side effects.

Einleitung

"Amerika, du hast es besser ?" (J. W. Goethe) – so lautete bis vor Kurzem die Einschätzung vieler Experten hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation der Vereinigten Staaten im Vergleich zu Staaten in Europa, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland. In den USA bestünde, so das Argument, eine deutlich höhere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und zudem seien die Unternehmen mit niedrigeren sozialen Kosten belastet, als dies in der Bundesrepublik der Fall sei. Entsprechend müsse Deutschland von den Erfahrungen in den USA lernen; so seien unter anderem eine Reduzierung der sich durch den überbordenden Sozialstaat ergebenden Kosten sowie eine stärkere private Vorsorge in der Bundesrepublik vonnöten, um endlich wieder Dynamik in das Wirtschaftsleben zu bringen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Insoweit kann die jüngste Rentenreform in der Bundesrepublik mitunter als ein erster Schritt einer Verlagerung der Sozialpolitik vom Staat auf die Ebene der Betriebe und Tarifpartner sowie der individuellen Vorsorge gesehen werden.

Um jedoch von den Erfahrungen anderer Länder lernen zu können, ist es notwendig, ein möglichst genaues Bild von dem "Modelland" zu haben. Die betriebliche Sozialpolitik hat in den USA seit den 1930er und 1940er Jahren einen hohen Stellenwert im sozialpolitischen Gesamtarrangement und ist nicht auf die Alterssicherung begrenzt. Niedrige staatliche Sozialausgaben sind zum großen Teil dem Vorherrschen betrieblicher sozialpolitischer Arrangements geschuldet. Auch für die Bundesrepublik ist es vorstellbar, daß der betrieblichen Sozialpolitik und der individuellen Vorsorge neben der Alterssicherung auch in anderen sozialpolitischen Bereichen zukünftig eine größere Rolle zukommt. Aus diesen beiden Gründen werde ich mich in meinem *Essay* auch nicht auf die Dimension der betrieblichen Alterssicherung beschränken, sondern das Gesamtarrangement betrieblicher Sozialleistungen in den USA analysieren.

Zunächst werde ich einen allgemeinen Überblick über die kulturellen Bedingungen und die historische Entwicklung der betrieblichen Sozialpolitik in den USA geben. Danach werde ich im zweiten Teil meiner Ausführungen die Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte analysieren und aufzeigen, daß es in den USA zu einem teilweisen Rückzug der Betriebe aus ihrer einst eingegangenen Verantwortung für soziale Sicherung kam. Nachdem im dritten Teil die Gründe für diese Entwicklung herausgearbeitet worden sind, wird im vierten Teil aufgezeigt, daß es um einige Jahre zeitverzögert zu einem stärkeren Engagement des Staates in der Sozialpolitik gekommen ist. Abschließend werde ich einige theoretische und vergleichende Ausführungen machen.

Kulturelle Vorbedingungen und historische Entwicklungen

Wenn man über das höhere Maß an nicht-staatlicher Sozialpolitik in den USA reflektiert, so ist es notwendig, zunächst einige Anmerkungen zur politischen Kultur des Landes zu machen. Bereits Alexis de Tocqueville (1990 [1835/1840]: 249) hatte in seinem Werk *Über die Demokratie in Amerika* auf das dort vorzufindende freiwillige bürgerschaftliche Engagement hingewiesen, in dem er eine Tugend sah. Trete der Staat an die Stelle des bürgerschaftlichen Engagements, so wäre "die sittliche und die geistige Kraft" der Demokratie gefährdet. Diese Einschätzung reflektierte nicht nur Tocquevilles normative Konzeption einer demokratischen Gesellschaft, sondern entsprach offensichtlich selbst im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert dem seitens der US-amerikanischen Bevölkerung mehrheitlich empfundenen tiefen Mißtrauen gegenüber staatlichem, vor allem aber bundesstaatlichem Handeln. Hinzutrat der dominierende Glaube, wonach harte Arbeit zu ökonomischem Erfolg verhelfe. Der Historiker Patterson (1986: 32–33 [Übers. msk]) argumentiert zusammenfassend:

Ein Begriff wie "Wohlfahrtsstaat" war im amerikanischen Kontext undenkbar, nachdem hier Voluntarismus, Föderalismus, Individualismus sowie politische Dezentralisierung zelebriert wurden. Bis 1917 hatten gewöhnliche Amerikaner, wenn überhaupt, so doch wenig direkte Erfahrung mit dem Staat jenseits der lokalen Ebene. Voluntarismus in den USA bedeutete mehr als ein qualifiziertes Laissez Faire. Für viele, einschließlich vieler Gewerkschaftsführer, beinhaltete er ein aktives Misstrauen gegenüber dem Staat, welcher traditionell auf der Seite der Unternehmenselite verortet wurde.

Die unter anderem aus dieser Einstellung historisch resultierende, geringe Rolle des Staates in der Sozialpolitik war die kulturelle Grundlage für das Aufkeimen und die spätere Institutionalisierung einer Vielzahl funktional-äquivalenter Arrangements.⁰ Eines dieser funktionalen Äquivalente entstand auf betrieblicher Ebene. In Folge von sehr militanten Auseinandersetzungen zwischen Unternehmensleitungen sowie staatlichen Kräften auf der einen und unzufriedenen Arbeitern auf der anderen Seite sahen 'aufgeklärte' Unternehmer in der Ausbildung betrieblicher Wohlfahrtsleistungen eine geeignete Strategie, um die Arbeiter zu pazifizieren, sowie die Produktivität und letztendlich auch den Profit ihrer Unternehmen zu steigern. Im Rahmen dieses *welfare capitalism* boten Ende der 1920er Jahre ungefähr 20 Prozent aller Unternehmen Pensionen und andere soziale Leistungen für ihre Belegschaften an (Berkowitz/McQuaid 1992: 65 f.). Einhergehend mit der Einführung betrieblicher Sozialleistungen beabsichtigten Unternehmer ebenfalls, unabhängige Gewerkschaften aus den Betrieben herauszuhalten und unternehmensinterne Arbeitnehmervertretungen (sog. gelbe Gewerkschaften) zu unterstützen. Aufgrund dieser Strategie seitens der Unternehmer lehnten die Gewerkschaften ihrerseits die betrieblichen

⁰ Vgl. zu den unterschiedlichen funktionalen Äquivalenten staatlicher Sozialpolitik in den USA Seeleib-Kaiser (2000: 104–107).

Sozialleistungen in der alleinigen Verfügungsgewalt der Unternehmensleitungen ab. Allerdings waren sie damals staatlichen Sozialleistungen gegenüber ebenso kritisch eingestellt. Die Gewerkschaften sahen vielmehr die Tarifverhandlungen als adäquates Medium für die Aushandlung von Sozialleistungen.⁰

Die *Great Depression* – und somit das offensichtliche Scheitern bzw. die nunmehr nicht mehr übersehbaren Grenzen des bis dato dominanten Leitbildes – sollte das vorherrschende ideologische Grundmuster *zeitweise* ablösen und die Einführung gesetzlicher Sozialversicherungen ermöglichen. Schließlich waren damals eine Vielzahl von Unternehmen nicht in der Lage, die sozialpolitischen Versprechungen gegenüber ihren Arbeitnehmern einzuhalten. Teilweise unterstützten nunmehr in Umkehrung früherer Positionen auch eine Reihe von Unternehmern eine begrenzte Übernahme sozialpolitischer Verantwortung durch den Staat.⁰ Relativ schnell nach der Verabschiedung des *Social Security Act*, Fundament der staatlichen Sozialpolitik in den USA, und der Beendigung der wirtschaftlichen Krise im Zuge des Zweiten Weltkriegs setzte sich jedoch erneut die Auffassung durch, wonach ökonomisches Wachstum, freie Marktwirtschaft und eine graduelle Ausweitung der gesetzlichen Sozialversicherung die sozialen Probleme lösen könne (Seeleib–Kaiser 1993: 50 f.). Beispielsweise selbst während des von Präsident Johnson ausgerufenen *War on Poverty* in den 60er Jahren ging es primär darum, die *Chancengleichheit* bisher unterprivilegierter Bevölkerungsschichten zu verbessern, und nicht darum, einen umfassenden Wohlfahrtsstaat aufzubauen.⁰ Diese Zügelung des *Sozialstaates* beruht im Grundsatz auf der liberalen US–amerikanischen politischen Kultur. Auch wenn verschiedene Studien zeigen, daß die US–amerikanische Bevölkerung mehrheitlich die bestehenden *wohlfahrtsstaatlichen* Leistungen unterstützt und einem Abbau – mit Ausnahme des Sozialhilfesystems – skeptisch gegenübersteht (Cook/Barrett 1992), zeigen international vergleichende Untersuchungen eine insgesamt sehr viel liberalere Einstellung gegenüber dem Wohlfahrtsstaat als dies in der Mehrzahl westeuropäischer Länder der Fall ist.⁰ Neben der politischen Kultur trugen folgende politisch–institutionelle Faktoren historisch zum Ausbau der betrieblichen Sozialpolitik bei:

1. Die Schwäche der Gewerkschaften im politischen Prozeß (vor allem im Kongreß) veranlaßte sie ab den späten 1940er Jahren, einen Ausbau betrieblicher Sozialleistungen voranzutreiben, um die sozialen Risiken, die aufgrund der staatlichen Sozialleistungspolitik nicht oder aus ihrer Sicht nur unzureichend abgesichert waren, zumindest zu mindern

⁰ Vgl. die umfassende Studie zum *welfare capitalism* von Brandes (1976) sowie zusammenfassend Berkowitz/McQuaid (1992: Kap. 3).

⁰ Vgl. zur gestaltenden Rolle der Unternehmer beim Ausbau staatlicher Sozialleistungen aus historischer Sicht Berkowitz/McQuaid (1992) und Gordon (1994) sowie aus politikwissenschaftlicher Perspektive Martin (2000) und Swenson (2002).

⁰ Präsident Johnson formulierte die Zielsetzung der von ihm geforderten Maßnahmen folgendermaßen: "to provide a hand–up, not a hand–out", zit. n. Seeleib–Kaiser (1993: 57).

⁰ Vgl. u.a. zusammenfassend Lipset (1996: 71–76).

(Stevens 1990; Allen 1969: 25). Zu einem erheblichen Teil wurden die betrieblichen Leistungen mit dem Instrumentarium des Streiks durchgesetzt (Katz 2001: 175 f.).

2. Der Staat unterstützte die Ausweitung der *fringe benefits* in mehrfacher Hinsicht: Zum einen begünstigte er Rückstellungen für betriebliche Rentenversicherungspläne steuerlich (Howard 1997: 54–63) und verabschiedete zudem verschiedene Regulierungen, deren Ziel es war, Insolvenzen der betrieblichen Rentenfonds zu verhindern (Dobin/Boychuk 1996: 123). Zum anderen entschieden das *Oberste Gericht* sowie die staatliche Kontroll- und Schlichtungsbehörde für industrielle Beziehungen (*National Labor Relations Board*) in mehreren Entscheidungen Ende der vierziger Jahre, daß die Forderung der Gewerkschaften nach Aufnahme betrieblicher Sozialleistungen in Tarifverhandlungen eine legitime und durch das Arbeitsrecht gedeckte Forderung darstellte (Stevens 1990: 249f.; Dobin/Boychuk 1996: 118f.). Des weiteren wurde implizit die Ausweitung der betrieblichen Sozialleistungen durch die Preis- und Lohnkontrollen während des Zweiten Weltkriegs staatlicherseits gefördert, nachdem Unternehmen vielfach in der betrieblichen Sozialpolitik das einzige ihnen zur Verfügung stehende Instrumentarium sahen, um mit anderen Unternehmen um das damals knappe Arbeitskräfteangebot zu konkurrieren (Seburn 1995: 157).

3. Die Ausweitungen der betrieblichen Sozialleistungen in den vierziger und fünfziger Jahren waren zudem eine Folge der Konkurrenz zwischen gewerkschaftlich organisierten Unternehmen, die zunehmend *fringe benefits* gewährten, und gewerkschaftsfreien Unternehmen, die sich gezwungen sahen, ebenfalls betriebliche Sozialleistungen zu bieten, um auch weiterhin die Gewerkschaften erfolgreich aus ihren Betriebsstätten herauszuhalten. Insoweit setzten die gewerkschaftlich organisierten Unternehmen die Standards für nicht-organisierte Unternehmen (Jacoby 1997: 45; 1993).

Entsprechend kam der betrieblichen Sozialpolitik im Gesamtarrangement des US-amerikanischen Wohlfahrtssystems eine bis in die 1970er Jahre in der Tendenz zunehmende Bedeutung zu. Stevens kommt sogar zu dem Ergebnis, daß wohlfahrtsstaatliche Leistungen durch betriebliche Arrangements substituiert worden seien (Stevens 1990: 234). Diese Einschätzung wird durch den rasanten Ausbau der betrieblichen Sozialpolitik seit den 1940er Jahren gestützt. Verfügt im Jahr 1945 nur 32 Millionen Amerikaner über eine betrieblich gewährte rudimentäre Krankenversicherung, so waren es im Jahr 1950 bereits doppelt so viele. Die Anzahl der Arbeitnehmer mit betrieblichen Alterssicherungsansprüchen stieg im selben Zeitraum von 6,4 auf 9,2 Millionen (Stevens 1990: 237). Auch wenn die Zuwachsraten in den folgenden Jahren niedriger ausfielen, so zeigt Tabelle I, daß dieser in den vierziger Jahren eingeschlagene Pfad auch in den folgenden beiden Jahrzehnten fortgesetzt wurde.

Tab. I: Entwicklung der betrieblichen Kranken- und Rentenversicherungen: 1950–1970

	Anteil der Bevölke- rung mit betriebli- chem Krankenversi- cherungsschutz ¹ in %	Anteil der Beschäf- tigten mit betriebl- lichen Zusatzrenten in %
1950	36	17
1955	50	25
1960	58	32
1965	63	36
1970	74	38

¹ Krankenversicherung = hospital insurance.

Quellen: President of the United States 1976: 391; U.S. Bureau of the Census 1976: 343; U.S. Bureau of the Census 1995: 8; Council of Economic Advisors 1998: 324. Eigene Berechnungen.

Von besonderer Bedeutung erscheint vor allem die Zunahme des betrieblichen Krankenversicherungsschutzes, der zu Beginn der siebziger Jahre über 70 Prozent der Bevölkerung gegen das Risiko Krankheit zumindest in rudimentärer Form absicherte. In der Altersversorgung boten die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zunächst nur einen Sockel. Daher wurden in Tarifverträgen teilweise feste Lohnersatzraten für das Ruhestandsgeld vereinbart; d.h. die Höhe der betrieblichen Rentenversicherungsleistungen war direkt an die Lohnersatzrate in der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt.⁰ In bedeutend geringerem Umfang wurden tarifvertraglich sogar betriebliche Arbeitslosenunterstützungszahlungen (*Supplemental Unemployment Benefits*) vereinbart, die die niedrigen staatlichen Arbeitslosengeldzahlungen aufstocken sollten.⁰ Ein solches System der betrieblichen Sozialpolitik kann freilich nur funktionieren, wenn die Erwartungssicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer relativ hoch ist, bei Eintreten des Risikos tatsächlich Leistungen beziehen zu können. Zum einen war ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit für betriebliche Arrangements durch die normativen Annahmen hinsichtlich des Arbeitsmarktes, nämlich dem Vorherrschen eines Normalarbeitsverhältnisses mit seiner auf Langfristigkeit beruhenden Betriebszugehörigkeit

⁰ In der Folge traten Unternehmen verstärkt für eine Ausweitung der Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ein, denn jede Erhöhung der Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung minderte die Leistung der Betriebe (vgl. Jacoby 1993: 551).

⁰ Normative Grundlage für diese Vereinbarungen war, daß Arbeitnehmer in konjunkturellen Krisen kurzfristig zwar freigesetzt, nach Überwindung der Krise jedoch im selben Unternehmen weiterbeschäftigt werden würden. In den sechziger Jahren waren allerdings schätzungsweise maximal nur vier Prozent der Beschäftigten durch eine ergänzende betriebliche Arbeitslosenversicherung abgesichert. 80 Prozent dieser Vereinbarungen gingen auf Tarifverträge zurück, die mit den Gewerkschaften der Automobil- und Stahlarbeiter sowie der *International Ladies Garment Workers' Union* abgeschlossen worden waren (Allen 1969: 252). Unter bestimmten Voraussetzungen wurde durch die tarifvertraglichen Vereinbarungen das staatliche Arbeitslosengeld auf bis zu 95 Prozent des letzten Nettoeinkommens aufgestockt (Scherrer 1992: 89).

(Van Horn 1996: 81), implizit und teilweise sogar explizit gegeben (Jacoby 1997: 39). Zum anderen unterstützte der Staat seinerseits die Erwartungssicherheit im Bereich der betrieblichen Rentenversicherungen dadurch, indem er in den siebziger Jahren den *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA) verabschiedete, dessen Ziel es war, die Arbeitnehmer in Bezug auf den Zugang zu Leistungen, deren Finanzierung sowie deren Anspruchsanwartschaften zu schützen. So wurde u.a. eine quasi-staatliche Garantie für Leistungen im Falle eines unternehmerischen Konkurses eingeführt (apRoberts/Turner 1997: 363–367).

Zwischenfazit: Sowohl Arbeitnehmer wie auch ein Teil der Arbeitgeber betrachteten das System betrieblicher Sozialleistungen als soziale Verpflichtung der Unternehmen gegenüber ihren Belegschaften (Allen 1969). Aufgrund der skizzierten Entwicklungen kann für die USA die betriebliche Sozialpolitik bis in die 1970er Jahre hinein als funktionales Äquivalent einer ausgebauten staatlichen Sozialleistungspolitik verstanden werden, die im Bereich der Krankenversicherung staatliche Sozialleistungen lange Zeit substituierte und in der Absicherung des Risikos Alter die staatlichen Leistungen ergänzte. Betrachtet man die staatlichen Sozialleistungen in Kombination mit den betrieblichen Leistungen, so argumentiert Brown (1999: 166), boten diese für regulär beschäftigte Arbeitnehmer einen Schirm sozialer Sicherung, der den Vergleich mit den Wohlfahrtsstaaten Westeuropas nicht scheuen mußte (vgl. a. Katz 2001: 176 f.). Auch die Gesamtkosten betrieblicher und staatlicher Sozialpolitik waren in den USA nicht viel niedriger als in so manchem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (Seeleib-Kaiser 2001: 280).

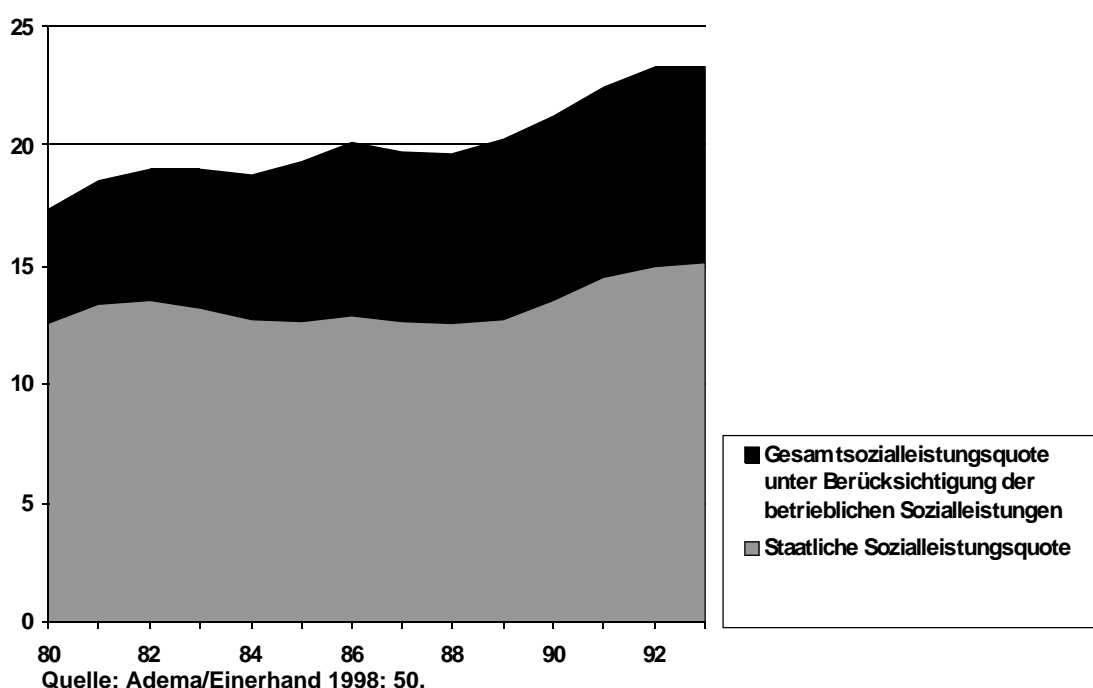
Betriebliche Sozialpolitik auf dem Rückzug?

Die 1970er Jahre werden vielfach als Endpunkt des goldenen Zeitalters sozialpolitischer Expansion in reichen Industrienationen betrachtet. Insoweit stellt sich auch für die USA die Frage, ob es in den vergangenen 25 Jahren zu Veränderungen der wohlfahrtsstaatlichen Struktur insbesondere der betrieblichen Sozialpolitik kam? Betrachtet man zunächst das Ausgabenvolumen für staatliche und betriebliche Sozialleistungen, so könnte man die Phase seit Beginn der 1980er Jahre als eine Phase der Expansion sozialpolitischer Arrangements charakterisieren, die erst Mitte der 90er Jahre in eine Phase der Konsolidierung überging (vgl. Abb. I).

Doch die Einschätzung einer uneingeschränkten Expansion wird der qualitativen Entwicklung des sozialen Sicherungssystems nicht gerecht. Galt noch bis zu Beginn der 70er Jahre das Leitbild, wonach Personen, die erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert waren, idealtypisch ebenso über eine hinreichende betriebliche Absicherung gegen die Risiken Krankheit und Alter verfügten, so zeigt sich, daß dieses in den 80er und 90er Jahren

in immer geringerem Maße Geltung hatte. Seit Ende der 1970er Jahre verfügen immer weniger abhängig beschäftigte Arbeitnehmer über eine zusätzliche betriebliche Absicherung im Alter sowie einen betrieblichen Krankenversicherungsschutz. Von dieser Entwicklung sind vor allem Männer und Arbeitnehmer mit einer geringen Schulbildung betroffen, während der betriebliche Rentenversicherungsschutz bei jenen mit einem

Abb. I: US-Gesamtsozialleistungsquote (% des BIP): 1980–1997



Quellen: Adema/ Einerhand 1998: 50; Adema 2001: 41.

College-Abschluß oder einer darüber hinaus gehenden Ausbildung mehr oder weniger konstant blieb. Geschlechtsspezifisch zeigt sich, daß der Anteil, der über eine betriebliche Alterssicherung abgesicherten Arbeitnehmerinnen zwar angestiegen, aber noch immer unter dem Durchschnitt liegt (vgl. Tab. II). Für eine kurze Phase Ende der 90er Jahre und zu Beginn dieses Jahrtausends schien sich der Trend abnehmender betrieblicher Krankenversicherung umzukehren. Mit anderen Worten: im Zuge der Bubble Economy und der damit einhergehenden stetig sinkenden Arbeitslosenzahl schien sich kurzzeitig die Reichweite der betrieblichen Sozialpolitik erneut auszudehnen (Mishel et al.: 2001: 137–143). Die gegenwärtige ökonomische Krise hat jedoch der in den späten 1990er Jahren diagnostizierbaren kurzfristigen Tendenz einer Ausweitung der Reichweite betrieblicher

Sozialpolitik erneut ein abruptes Ende gesetzt (Center for Studying Health System Change 2002).

Tab. II: Arbeitnehmer mit betrieblichem Renten- und Krankenversicherungsschutz:^{*}
1979–1998 (in Prozent)

Gruppe ^{**}	1979	1989	1995	1998
Alle Arbeitnehmer	51,1% 70,2%	44,3% 63,1%	45,7% 59,1%	49,2% 62,9%
Geschlecht				
Männer	56,2% 75,1%	46,4% 66,8%	47,4% 61,6%	50,9% 66,0%
Frauen	42,8% 62,2%	41,2% 57,9%	43,5% 55,5%	46,8% 58,6%
Bildung ^{***}				
Ohne High School–Abschluß	44,4% 62,2%	28,7% 46,2%	25,4% 43,8%	
High School–Abschluß	51,0% 70,2%	42,6% 61,7%	43,9% 59,5%	
Etwas College	51,4% 71,8%	45,8% 64,3%	47,9% 63,4%	
College–Abschluß	59,3% 79,4%	54,5% 75,1%	59,7% 74,8%	
Mehr als College	62,2% 79,5%	62,0% 78,4%	67,3% 79,5%	

* Die kursiv gesetzten Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil der Arbeitnehmer mit einer betrieblichen Krankenversicherung.

** Lohn- und Gehaltsempfänger des Privatsektors zwischen 18 und 64 Jahre mit einer mindestens 20stündigen Beschäftigung pro Woche und 26 Wochen im Jahr.

*** Die Angaben in dieser Kategorie für das Jahr 1995 beziehen sich auf das Jahr 1996.

Quellen: Mishel et al. 1999: 146 f.; 2001: 140 f.

Neben der abnehmenden Reichweite betrieblicher Alterssicherung allgemein tritt eine qualitative Veränderung. Immer mehr Unternehmen bieten ein Altersvorsorgesystem, das auf dem Prinzip "garantierter Beiträge" (*defined contribution plans*) fußt, so z.B. im Rahmen sogenannter 401(K)–Pläne, statt wie in der Vergangenheit auf einem System "garantierter Leistungen" (*defined benefit plans*). 1975 verfügten lediglich 13 Prozent der Beschäftigten mit betrieblichen Rentenvereinbarungen über *defined contribution plans* – 1997 waren es bereits 42 Prozent (Mishel et al. 2001: 143). Das System garantierter Beiträge hat Vorteile für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Für Arbeitgeber sind Pensionsprogramme, die auf dem Grundsatz garantierter Beiträge basieren von Vorteil, da die Höhe der Kosten eindeutig kalkulierbar ist. Unter bestimmten Bedingungen bietet diese Art der betrieblichen Altersvorsorge für Unternehmen zudem den Vorteil der günstigen Kapitalbeschaffung bzw. Finanzierung u.a. durch die Ausgabe von Firmenaktien. Des weiteren hat die Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer am eigenen Unternehmen positive Auswirkungen auf die Produktivität des Unternehmens (Kruse 2002). Der Vorteil von *defined contribution plans* für Arbeitnehmer liegt darin, daß die eingezahlten Beiträge bei einem Arbeitsplatzwechsel relativ leicht transferierbar sind, wobei die Ansprüche aus

traditionellen auf *defined benefits* basierenden Programmen der Betriebsrenten nicht ohne weiteres übertragbar sind. Schließlich wurden sie idealtypisch für einen Arbeitsmarkt konzipiert, der auf langfristigen Beschäftigungsverhältnissen basierte, ein Leitbild, das jedoch heute in zunehmend geringerem Maße mit der Realität in Einklang steht. Ferner sind die auf *defined contributions* aufbauenden Pläne z.T. bei Arbeitnehmern deshalb beliebt, da sie ihnen häufig eine gewisse Anzahl von individuellen Wahlmöglichkeiten hinsichtlich verschiedener Investmentoptionen bieten. Schließlich boten in den 90er Jahren immer mehr Unternehmen ihren Beschäftigten die Möglichkeit, bevorzugt Aktien des eigenen Unternehmens zur Altersvorsorge zu erwerben. Inzwischen halten etwa 20 Prozent US-amerikanischer Arbeitnehmer Aktien des eigenen Unternehmens. Als Anreiz wirkte häufig die Zusage der Unternehmen bei einer entsprechenden Investition der Arbeitnehmer, diese durch Leistungen des Unternehmens zu ergänzen (Kruse 2002).

Doch durch die Umstellung von einem auf garantierten Leistungen zu einem auf garantierten Beiträgen basierenden System ergeben sich für Arbeitnehmer erhebliche Risiken. War es in der Vergangenheit für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmer mit einer betrieblichen Alterssicherung eindeutig kalkulierbar, wie hoch diese im Alter ausfallen wird, so fand mit der zunehmenden Etablierung eines auf "garantierten Beiträgen" basierenden Systems eine Risikoverlagerung zuungunsten der Arbeitnehmer statt, deren zukünftige betriebliche Alterssicherung zunehmend von den eigenen Kenntnissen geeigneter Alterssicherungsportfolios und den Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten abhängig ist. Umfragen zeigen jedoch, daß Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufig über ein nur sehr unzureichendes Finanzmarktwissen verfügen (Olson 2002).

Obwohl die auf dem Prinzip garantierter Beiträge basierende betriebliche Altersvorsorge ebenfalls durch Steuervorteile seitens des Staates begünstigt wird, sind die staatlichen Regulierungen hinsichtlich der Diversifikation der Anlage wesentlich schwächer ausgeprägt als bei den traditionellen auf dem Prinzip der *defined benefits* beruhenden Altersvorsorgeeinrichtungen. In den *defined benefit plans* dürfen nicht mehr als 10 Prozent der Gesamtanlagesumme in ‚eigenen‘ Firmenaktien investiert sein; bei *defined contribution plans* gilt dieses Limit grundsätzlich nicht (Joint Committee on Taxation 2002: 10). Auch sind die erworbenen Anteile in *defined contribution plans* nicht rückversichert, wie dies für die traditionellen Alterssicherungssysteme gesetzlich vorgeschrieben ist. Bei Letzteren zahlt die *Pension Benefit Guaranty Corporation* bei unzureichenden Finanzmitteln eines Rentenfonds bzw. dem Konkurs eines Unternehmens Leistungen von bis zu maximal \$ 3.579,55 pro Monat bzw. \$ 42.954,60 per annum an die Rentner (Joint Committee on Taxation 2002: 8).

Doch während der 90er Jahre schien eine Vielzahl von Arbeitnehmern, entweder die mit dem Erwerb von Aktien des eigenen Unternehmens verbundenen Risiken nicht zu erkennen, und/oder diese im Zuge der gigantischen Papiergewinne vieler Unternehmen an der Börse

zu verdrängen (Katz 2001: 186). Anders ist es nicht zu erklären, daß beispielsweise viele Arbeitnehmer des in Konkurs gegangenen Energiekonzerns *Enron* selbst jene Aktien, über die sie frei verfügen konnten, weiter in ihrem Rentenportfolio hielten, als bereits absehbar war, daß dieser Konzern in massiven wirtschaftlichen Problemen steckte. Eine Folge dieser Entwicklung der 90er Jahre ist, daß sich für eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern nach zunächst beträchtlichen Papiergewinnen ihre Rentenvorsorgeleistungen vielfach nahezu in Luft auflösten (Olson 2002: 5). Bei *Enron* waren knapp 58 Prozent des Vermögens des Alterssicherungsplans in Firmenaktien investiert, die während des Jahres 2001 knapp 99 Prozent ihres Wertes verloren haben (VanDerhei 2002: 3). Nicht unerwartet herrscht deshalb unter vielen Arbeitnehmern ein tiefes Mißtrauen gegenüber *defined contribution plans*. In einer E-mail eines amerikanischen Kollegen, die ich im Juli 2002 erhielt, hieß es:

Sofern Sie vor einem Jahr \$ 1000 in Nortel-Aktien investiert haben, so sind diese nun nur noch \$ 49 wert. Bei einer Investition in gleicher Höhe bei *Enron* haben Sie noch \$ 16,50. Bei *Worldcom* verbleiben weniger als \$ 5. Hätten Sie jedoch für \$ 1000 Budweiser, nicht die Aktie, sondern das Bier gekauft, dieses getrunken und danach die Dosen für 10 Cent pro Stück dem Recycling zugeführt, so hätten Sie nun ein Alterssicherungsvermögen von \$ 214. Aus diesen Entwicklungen ergibt sich der folgende Investmentratschlag: trinke viel und recycle.

Zwischenfazit: Betrachtet man die Abnahme des betrieblichen Sozialschutzes insgesamt sowie die Differenzierung entlang des Indikators Bildung, so zeigt sich, daß die Arbeitgeber die betrieblichen Sozialleistungen zunehmend nicht mehr als kollektives Gut für ihre Beschäftigten betrachten, sondern gerade der betriebliche Krankenversicherungsschutz verstärkt als *incentive* für gut qualifizierte Arbeitskräfte genutzt wird. Ferner wird deutlich, daß die einstige Erwartungssicherheit im Bereich der betrieblichen Alterssicherung aufgrund der Umstellung auf "defined contribution plans" kaum mehr gegeben ist.

Globalisierung als Ursache für den Rückgang betrieblicher Sozialpolitik?⁰

Was sind die Gründe für die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte? Vor allem ist auf die strukturellen Veränderungen der US-Wirtschaft zu verweisen, die wiederum z.T. auf die Globalisierung und den dadurch bedingten Kostendruck auf Unternehmen zurückzuführen sind (Swenson 2002: 308–312). So kam es aufgrund des Abbaus von Arbeitsplätzen im Verarbeitenden Gewerbe – zum Teil Folge der zunehmenden Globalisierung – auf den gesamten Arbeitsmarkt bezogen während der vergangenen Jahrzehnte zu einer Deregulierung der auf betrieblicher Ebene organisierten Sozialpolitik, denn bei einer Wiederbeschäftigung in einem anderen Wirtschaftssektor sinkt die Wahrscheinlichkeit,

0 Dieser Abschnitt basiert weitgehend auf Seeleib-Kaiser (2001: 287–316).

erneut in den Genuß betrieblicher Sozialleistungen zu kommen (Ippolito 1995; Kruse 1995). Die politische Debatte konzentrierte sich allerdings zunächst vor allem auf den Verlust von Arbeitsplätzen und ein Absinken des Lohnniveaus von (weniger qualifizierten) Arbeitnehmern aufgrund der Zunahme des internationalen Handels. Daß mit dem Verlust von Arbeitsplätzen in bestimmten Industriesektoren auch die Wahrscheinlichkeit sinkt, bei einer zukünftigen Beschäftigung erneut auf betrieblicher Ebene gegen die Risiken Alter und Krankheit abgesichert zu sein, wurde auf bundespolitischer Ebene zunächst kaum thematisiert.⁰

Mit der Internationalisierung der Wirtschaft in den vergangenen zwei Jahrzehnten wurde schließlich der einst auf betrieblicher Ebene geschlossene "Sozialpakt" (Dionne 1996) beziehungsweise die in der Vergangenheit von Unternehmen anerkannte "soziale Verpflichtung" (Allen 1969: 260) zunehmend in Frage gestellt. Seit Ende der achtziger Jahre suchten Unternehmen zunehmend auch offen den Konflikt mit den Gewerkschaften, in ihren Bestrebungen die Kosten der betrieblichen Sozialleistungen zu senken, was häufig gleich zu setzen war mit ihrer Einschränkung. So waren beispielsweise 1989 in 78 Prozent aller Streiks mit mehr als 1000 Arbeitnehmern beabsichtigte Veränderungen im Krankenversicherungsschutz die primäre Ursache für den Arbeitskampf. Legitimiert wurden diese Forderungen seitens der Unternehmen unter anderem mit dem gestiegenen internationalen Wettbewerbsdruck (Victor 1990). Der zuständige Leiter der Abteilung für betriebliche Sozialpolitik bei der *National Association of Manufacturers*, Steven Elkins (1996; Übers. msk), erklärte in einem Interview:

Arbeitgeber haben in den vergangenen 20 Jahren erkennen müssen, daß es unmöglich ist, jedem Arbeitnehmer betriebliche Sozialleistungen zu gewähren. Sofern Arbeitgeber allen Arbeitnehmern eine generöse betriebliche Altersvorsorge, eine generöse Krankenversicherung, ein generöses Urlaubsgeld, und andere betriebliche Sozialleistungen gewähren, so können sie dem Wettbewerbsdruck nicht standhalten.

Auch die Gewerkschaften ihrerseits haben in den Entgeltverhandlungen der 90er Jahre zunehmend die betriebliche Sozialpolitik in den Mittelpunkt gerückt. In Pittsburgh beispielsweise streikten die Arbeitnehmer der *Wheeling-Pittsburgh Steel* 1996 für 10 Monate, um für ihr Unternehmen einen auf garantierten Leistungen basierenden Rentenplan in Höhe von \$ 1.200 monatlich durchzusetzen. Ebenfalls 1996 erreichte die Gewerkschaft der Automobilarbeiter zum erstenmal in der Geschichte, die Dynamisierung ihres Rentenplans bei der *Ford Motor Company* tarifvertraglich festzuschreiben (Katz 2001: 183). Insgesamt scheinen jedoch die Arbeitgeber in ihren Bestrebungen, die betrieblichen Sozialleistungen einzuschränken, langfristig deutlich erfolgreicher gewesen zu sein als die Gewerkschaften in ihren Bestrebungen, an diesen festzuhalten oder sie gar auszubauen. Auf jeden Fall hat sich das Konfliktpotential im Bereich der industriellen Beziehungen durch

0 Lediglich in der Demokratischen Wahlplattform des Jahres 1984 findet sich ein entsprechender Hinweis. Dort hieß es: "Plant closings have hit hard and job security and *loss of health and pension benefits* evoke memories of the past" (Democratic Party 1984: 77-B; Hervorh. msk).

den zentralen Stellenwert, die die betrieblichen Sozialleistungen in einer zunehmend internationalisierten Ökonomie darin einnehmen, erhöht.⁰

Der Zusammenhang von Globalisierung beziehungsweise des sich intensivierenden internationalen Wettbewerbs einerseits und betrieblicher Sozialpolitik andererseits geht jedoch über den Verlust von Arbeitsplätzen und die unmittelbare Auseinandersetzung zwischen beiden Sozialpartnern über die betriebliche Sozialpolitik weit hinaus. Denn: In der Regel verfügen Arbeitnehmer in jenen Unternehmen überproportional über betriebliche sozialpolitische Leistungen, die sich entschlossen haben, sich durch eine Gewerkschaft gegenüber den Arbeitgebern kollektiv vertreten zu lassen (vgl. u.a. Clark 1990; Wiatrowski 1995: 33–36; Mishel et al. 1997: 198 ff.). Damit es zu einer gewerkschaftlichen Organisation innerhalb eines Unternehmens kommen kann, ist eine Abstimmung im Betrieb notwendig, in der sich mehr als 50 Prozent der Arbeitnehmer für die gewerkschaftliche Organisation aussprechen. Bestrebungen von Unternehmensleitungen, mittels verschiedener Instrumente das Recht auf gewerkschaftliche Organisation zu beeinträchtigen, haben in den USA eine lange Tradition. Wie bereits erwähnt, diente zeitweise die betriebliche Sozialpolitik selbst als ein solches Instrument. Sofern Unternehmen in den Auseinandersetzungen um die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer nun damit drohen, die Produktion ins Ausland zu verlegen, falls sich die Arbeitnehmer organisieren, erscheint es sehr plausibel, daß über diesen indirekten Pfad Auswirkungen der Globalisierung auf die betriebliche Sozialpolitik zu erwarten sind.

Bronfenbrenner (1996: 11) kommt in einer empirischen Studie zu dem Ergebnis, daß in dem Untersuchungszeitraum von 1993–1996 zehn Prozent der Unternehmen, in denen Wahlen zur gewerkschaftlichen Vertretung angesetzt waren, *offen* damit drohten, ihre Produktionsstätten nach Mexiko zu verlagern, sofern sich die Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisierten. In vielen weiteren Fällen wurde diese Drohung unterschwellig in Gesprächen mit Mitarbeitern vorgebracht. Wie zu erwarten war, waren die Kampagnen der Unternehmensleitungen insoweit erfolgreich, als daß die Erfolgsrate der Gewerkschaften in jenen Unternehmen, die mit Drohungen arbeiteten, deutlich geringer ausfiel als im Durchschnitt.⁰ Selbstverständlich kann hieraus kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Prozeß der Globalisierung und betrieblicher Sozialpolitik abgeleitet und zudem quantifiziert werden, doch erscheint es sehr plausibel, daß die Drohung zur Verlagerung des Unternehmens einen mittelbaren Einfluß auf betriebliche Sozialpolitik hat (vgl. a. Lühje/Scherrer 1993: 22–25). Abschließend kann als Befund

⁰ Ähnliche Entwicklungen sind in Großbritannien zu konstatieren, vgl. Britische Gewerkschaften drohen mit einer Streikwelle, in: FAZ vom 12. September 2002, 18.

⁰ Ferner gaben die befragten Gewerkschaftssekretäre an, daß bei jenen Unternehmen, die zum einen den Arbeitnehmern drohten und in denen zum anderen die Gewerkschaften ihre Petition zurückzogen und es damit zu keiner formellen Abstimmung kam, in 53 Prozent der Fälle die Drohung der Unternehmensleitung maßgeblich zur Entscheidung der Gewerkschaften beigetragen hat (Bronfenbrenner 1996: 14).

festgehalten werden, daß der durch die Globalisierung verstärkte Kostendruck im US-amerikanischen Kontext maßgeblich für das Zurückweichen betrieblicher Sozialpolitik verantwortlich zeichnet. Ideologisch wurde das Zurücknehmen betrieblicher Sozialleistungen seitens der Unternehmen zusätzlich damit begründet, daß die betrieblichen Sozialleistungen in der Vergangenheit zu sehr auf dem paternalistischen Prinzip aufbauten und nunmehr die individuelle Vorsorge und Verantwortung gestärkt werden müsse (Katz 2001: 194).

Staatliche Ausbaumaßnahmen als Kompensation für Einschränkungen betrieblicher Sozialleistungen?

Auf die Entwicklungen in der betrieblichen Sozialpolitik reagierte der Staat in den vergangenen Jahren mit einem stärkeren Interventionismus, der sich bisher vor allem auf den Krankenversicherungsschutz konzentrierte. Das Risiko erkennend, daß die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, bei einem Arbeitsplatzwechsel ebenso den Krankenversicherungsschutz zu verlieren, verabschiedete der Bundesgesetzgeber 1996 den *Health Insurance Portability and Accountability Act*. Ziel dieses Gesetzes ist es, daß ein Arbeitnehmer künftig bei einem Arbeitsplatzwechsel seinen betrieblichen Krankenversicherungsschutz nicht *automatisch* verliert (Peterson 1998: 214–218; Murswieck 1997: 246 f.). Des weiteren dehnte der Gesetzgeber den Anspruch auf staatliche Krankenversicherungs- und Fürsorgeprogramme für einkommensschwache Personen – insbesondere Kinder – aus. Legitimiert wurde diese Politik seitens der Demokratischen Partei seit Mitte der 80er Jahre damit, daß Investitionen in die staatliche Gesundheitspolitik die Wettbewerbsfähigkeit US-amerikanischer Unternehmen erhöhen würde. Im Zuge der großen Gesundheitsreformdebatte in den 1990er Jahren wurde diese Argumentation auch von Vertretern großer, auf den internationalen Markt ausgerichteter Unternehmen übernommen, die sich zum Teil explizit für ein universelles Gesundheitssystem aussprachen. Aus ihrer Sicht stelle die betriebliche Krankenversicherung einen Wettbewerbsnachteil im internationalen Konkurrenzkampf dar. Wie allgemein bekannt, scheiterte jedoch die Gesundheitsreform unter Clinton (Seeleib–Kaiser 2001: 298–302).

Dies heißt jedoch nicht, daß bestimmte Großunternehmen nicht weiterhin versucht sind, neben weiteren Einschränkungen der betrieblichen Sozialpolitik, ihre Kosten für eben diese durch staatliche Schutzmaßnahmen zu externalisieren. Die Gründe dafür, weshalb die Vereinigten Staaten zu Beginn des 21. Jahrhunderts erneut zu dem Instrumentarium des Protektionismus im Bereich der Stahlindustrie griffen, sind u.a. in den auf diesen Unternehmen lastenden hohen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit einschränkenden betrieblichen Sozialleistungen zu suchen. Das Verhältnis von aktiven

Arbeitnehmern zu Rentnern in der Stahlindustrie liegt bei 1:4, d.h. jeder Stahlarbeiter muß, nachdem in den vergangenen Jahrzehnten offensichtlich kaum Rückstellungen für die betriebliche Krankenversicherung der ehemaligen Stahlkocher vorgenommen wurden, die Kosten für die betriebliche Krankenversicherung von vier seiner ehemaligen Kollegen erwirtschaften (Wayne 2001a; b; Sanger 2002). Ob sich freilich die Gewerkschaft der Stahlarbeiter sowie Vertreter der Industrie zusätzlich zu den bereits in Kraft getretenen Zöllen mit ihrer Forderung nach einer zumindest teilweisen direkten Übernahme der Kosten für die betriebliche Sozialpolitik durch den Staat werden durchsetzen können,⁰ erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungewiss.

Doch kam es bereits im Rahmen der jüngsten Handelsgesetzgebung zu einer beachtlichen programmatischen Ausweitung staatlicher sozialpolitischer Maßnahmen. Neben Qualifizierungsmaßnahmen hat der Kongreß die Einführung eines staatlichen Zuschusses in Höhe von 65 Prozent der Krankenversicherungskosten für Arbeitnehmer beschlossen, die aufgrund zukünftiger Handelsliberalisierungen ihren Arbeitsplatz und damit häufig auch ihren betrieblichen Krankenversicherungsschutz verlieren (Mitchell 2002). Nach Einschätzung von politischen Beobachtern wird die Debatte um eine Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes in naher Zukunft erneut an Bedeutung gewinnen (Freudenheim 2002).

Auch in Bezug auf die betrieblichen Rentenversicherungsprogramme scheint nach dem *Enron* Debakel eine stärkere staatliche Regulierung, in deren Mittelpunkt ein größeres Maß an Diversifikation, Transparenz sowie Informationen für die Arbeitnehmer steht, gewiß. Derzeit werden in den verschiedenen Ausschüssen des Kongresses eine ganze Anzahl von Vorschlägen diskutiert, die die Anlage des Investmentkapitals in Firmenaktien begrenzen sollen.⁰ Ferner ist davon auszugehen, daß die Vorschläge von Präsident George W. Bush, Arbeitnehmern die Möglichkeit zu geben, einen begrenzten Anteil ihrer Beiträge zur *gesetzlichen* Rentenversicherung zukünftig in privaten Alterssicherungsfonds zu investieren, kurzfristig kaum eine Chance haben, umgesetzt zu werden. Unter Arbeitnehmern besteht zur Zeit ein großes Mißtrauen gegen *defined contribution plans*. Teilweise wird sogar darüber spekuliert, inwieweit die Skandale des vergangenen Jahres den Gewerkschaften erneuten Zulauf brachten (Greenhouse 2002).

Schlußbemerkung

0 Vgl. die Zusammenfassung eines entsprechenden Gesetzentwurfs der United Steelworkers of America (2002) sowie Usher (2002: 8).

0 Einen Überblick über die verschiedenen Gesetzesvorhaben gibt Joint Committee on Taxation (2002: 20–35).

Das US–amerikanische Wohlfahrtssystem unterliegt seit nunmehr zwei Jahrzehnten einem enormen Veränderungsdruck. Dieser Veränderungsdruck zielt im wesentlichen auf Veränderungen in der betrieblichen Sozialpolitik, dem Kern des US–amerikanischen Wohlfahrtssystems. Dementsprechend ist die Reichweite der betrieblichen Sozialpolitik in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zurückgegangen. Teilweise wurden bzw. sollen diese Veränderungen durch neue staatliche Regulierungen kompensiert werden. Dieses bedeutet, daß selbst in den USA, einem Land, wie eingangs herausgearbeitet, das traditionell durch nicht–staatliche sozialpolitische Arrangements geprägt ist, der Ruf nach dem Staat dann laut wird, wenn Unternehmen die einst den Arbeitnehmern der Mittelschicht in Aussicht gestellte Erwartungssicherheit hinsichtlich des Bezugs von betrieblichen Sozialleistungen nicht einhalten. Ergo, betriebliche Sozialpolitik kann nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn sie die Bedürfnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ernst nimmt und nicht dazu mißbraucht wird, möglichst die Kosten zu senken.

Schließlich gilt hinsichtlich der Kosten zu bedenken, daß ein Vorherrschen betrieblicher Arrangements im Vergleich zu staatlichen Sozialleistungen nicht immer wirklich kostengünstiger für Unternehmen sein muß. Nach Schätzungen von Esping–Andersen müssen US–amerikanische Arbeitgeber für die betrieblichen und staatlichen Sozialleistungen zusammen Kosten in Höhe von insgesamt 11 Prozent des BIP aufbringen. Zum Vergleich: In den Niederlanden betragen die Kosten für Unternehmen 7,7, in der Bundesrepublik 10,4, in Finnland 11,8, in Italien 12,7 und in Frankreich 14,9 Prozent des BIP (Esping–Andersen 1999: 176). Auch die Gesamtausgaben für sozialpolitische Zwecke, d.h. unter Berücksichtigung sowohl der betrieblichen als auch staatlichen Sozialleistungen, sind in den USA nicht so niedrig, wie häufig angenommen. Tabelle III gibt einen vergleichenden Überblick der sozialpolitischen Kosten in der Bundesrepublik und den USA für das Jahr 1997. Dabei zeigt sich, daß sich der häufig zitierte Abstand beider Länder in den Ausgaben für staatliche Leistungen von 11 Prozentpunkten des BIP in etwa halbiert, sofern man die betrieblichen Sozialleistungen berücksichtigt.

*Tab. III: Verschiedene Sozialleistungsquoten in Prozent des BIP für das Jahr 1997 –
Die BRD und die USA im Vergleich*

	BRD	USA
Staatliche Sozialleistungsquote	27,2	16,4
Betriebliche Sozialleistungsquote	1,6	8,1
Gesamtsozialleistungsquote*	28,8	23,4

* Bei dieser Angabe handelt es sich um die *Netto*–Gesamtsozialleistungsquote, d.h. die Auswirkungen steuerlicher Vorschriften auf die Sozialleistungen sind ebenso berücksichtigt. Daher weicht die Summe der staatlichen und betrieblichen Sozialleistungsquoten von der Gesamtsozialleistungsquote im Falle der USA leicht ab.

Quelle: Adema 2001: 27 f.

Obzwar die Gesamtausgaben in den USA auch bei einer umfassenderen Betrachtung noch immer niedriger als in der Bundesrepublik sind, ergibt sich schließlich die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger die Nebenfolgen einer stärker auf die betriebliche Ebene oder individuelle Vorsorge ausgerichteten Sozialpolitik akzeptieren. Die Erfahrungen aus den USA lehren, daß eine stärker auf die Betriebsebene fokussierte Sozialpolitik zu mehr Ungleichheit, einem geringeren Maß an Erwartungssicherheit sowie einer Verlagerung des Konflikts über die Sozialpolitik auf die betriebliche Ebene führen kann. Ob eine solche Strategie für hiesige Unternehmen vorteilhaft ist, müssen diese klären. Der Erfolg einer solchen Strategie wird jedoch weitgehend davon abhängen, ob die Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik eine zukünftig stärkere Bedeutung der betrieblichen Sozialpolitik bei einer gleichzeitigen Entlastung des Staates mit tragen. Ergebnisse der Umfrageforschung deuten darauf hin, daß die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik noch immer dem Staat die primäre Verantwortung für die Sozialpolitik zuweisen und damit einer Ausweitung der betrieblichen Sozialpolitik sowie der individuellen Vorsorge enge legitimatorische Grenzen gesetzt sind (vgl. u.a. Andreß/Heien 2001; Roller 1999).

Bibliographie:

- Adema, Willem, 2001: *Net Social Expenditure*. 2nd edition, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 52, Paris: OECD.
- Adema, Willem; Einerhand, Marcel, 1998: *The Growing Role of Private Social Benefits*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 32, Paris: OECD.
- Allen, Donna, 1969: *Fringe Benefits: Wages or Social Obligation? An Analysis with Historical Perspectives from Paid Vacations*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Andreß, Hans-Jürgen; Heien, Thorsten, 2001: "Zerfällt der wohlfahrtsstaatliche Konsens? Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im zeitlichen Wandel," in: *Sozialer Fortschritt* 50: 7, 169–175.
- apRoberts, Lucy; Turner, John, 1997: "Enterprise and the State: Interactions in the Provision of Employees' Retirement Income in the United States," in: Martin Rein; Eskil Wadensjö (Hg.), *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 352–379.
- Berkowitz, Edward D.; McQuaid, Kim, 1992: *Creating the Welfare State – The Political Economy of 20th–Century Reform*. Lawrence: Univ. Press of Kansas.
- Brandes, Stuart D., 1976: *American Welfare Capitalism, 1880–1940*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Bronfenbrenner, Kate, 1996: *The Effects of Plant Closing or Threat of Plant Closing on the Right of Workers to Organize – Final Report. Submitted to the Labor Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation*. Ithaca: Cornell University.
- Brown, Michael K., 1999: *Race, Money, and the American Welfare State*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Center for Studying Health System Change, 2002, *Tracking Report*, No. 4, August.
- Clark, Robert L., 1990: *Employee Benefits for American Workers*. Research Report No. 89–09, The National Commission for Employment Policy, June 1990.
- Cook, Fay Lomax; Barrett, Edith J., 1992: *Support for the American Welfare State – The Views of Congress and the Public*. New York: Columbia University Press.
- Council of Economic Advisors, 1998: *Economic Report of the President*. Washington, D.C.: GPO.
- Democratic Party, 1984: "Text of 1984 Democratic Party Platform," in: CQA 1984, 73–B–106–B.
- Dionne, E.J., 1996: "When Social Pacts Unravel," in: *Washington Post* 3. Mai 1996, A21.

- Dobin, Frank; Boychuk, Terry, 1996: "Public Policy and the Rise of Private Pensions: The US Experience since 1930," in: Michael Shalev (Hg.), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*. London, New York: Macmillan, 104–135.
- Elkins, Stephen, National Association of Manufacturers, Director Employee Benefits Policy, 1996: Persönliches Interview, Washington, D.C., 14. Mai 1996.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Freudenheim, Milt, 2002: "Next Big Health Debate: How to Help Uninsured," in: *NYT* 27. August 2002.
- Gordon, Colin, 1994: *New Deals – Business, Labor, and Politics in America, 1920–1935*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenhouse, Steven, 2002: "Update on Capitalism: What Do You Mean ‚Us,‘ Boss?" In: *NYT* 1. September 2002, WK 3.
- Howard, Christopher, 1997: *The Hidden Welfare State – Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Ippolito, Richard A., 1995: "Toward Explaining the Growth of Defined Contribution Plans," in: *Industrial Relations* 34:1, 1–20;
- Jacoby, Sanford M., 1993: "Employers and the Welfare State: The Role of Marion B. Folsom," in: *The Journal of American History* 80: 2, 525–556.
- Jacoby, Sanford M., 1997: *Modern Manors. Welfare Capitalism since the New Deal*. Princeton: Princeton University Press.
- Joint Committee on Taxation, 2002: *Background Information Relating to the Investment of Retirement Plan Assets in Employer Stock* (JCX–1–02), February 11, 2002. Washington: D.C.
- Katz, Michael, 2001: *The Price of Citizenship – Redefining the American Welfare State*. New York: Metropolitan Books.
- Kruse, Douglas, 1995: "Pension Substitution in the 1980s: Why the Shift toward Defined Contribution?" In: *Industrial Relations* 34: 2, 218–241.
- Kruse, Douglas, 2002: "Testimony before the Committee on Education and Workforce," February 13, 2002 [http://www.house.gov/ed_workforce/hearings/, downloaded 21 August 2002].
- Lipset, Martin Seymour, 1996: *American Exceptionalism – A Double-Edged Sword*. New York; London: Norton.
- Lüthje, Boy; Scherrer, Christoph, 1993: "Jenseits des Sozialpakts – Neue Unternehmensstrategien, Gewerkschaften und Arbeitskämpfe in den USA," in: dies. (Hg.), *Jenseits des Sozialpakts – Neue Unternehmensstrategien, Gewerkschaften und Arbeitskämpfe in den USA*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 9–30.

-
- Martin, Cathie Jo, 2000: *Stuck in Neutral – Business and the Politics of Human Capital Investment Policy*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Mishel, Lawrence; Bernstein, Jared; Schmitt, John, 1997: *The State of Working America 1996–97*. Economic Policy Institute. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Mishel, Lawrence; Bernstein, Jared; Schmitt, John, 1999: *The State of Working America 1998/99*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Mishel, Lawrence; Bernstein, Jared; Schmitt, John, 2001: *The State of Working America 2000/2001*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Mitchell, Alison, 2002: "Bush Wins Victory as House Passes Trade Legislation," in: *NYT* 27. Juli 2002.
- Murswieck, Axel, 1997: "Soziale Unsicherheit als Entwicklungsmotor? Die Erfahrungen der USA," in: ZENS (Hg.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa– und Nordamerika–Studien*, Folge 1/1997. Opladen: Leske + Budrich, 237–255.
- Olson, Erik, 2002: "Testimony before the Committee on Education and the Workforce," February 27, 2002, [<http://www.house.gov>, downloaded 21 August 2002].
- Patterson, James T., 1986: *America's Struggle Against Poverty: 1900–1985*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Peterson, Mark A., 1998: "The Politics of Health Care Policy: Overreaching in An Age of Polarization," in: Margaret Weir (Hg.), *The Social Divide – Political Parties and the Future of Activist Government*. Washington, D.C.; New York: Brookings Institution, Russel Sage, 181–229.
- President of the United States, 1976: *Employment and Training Report of the President* Washington, D.C.: GPO.
- Roller, Edeltraud, 1999: "Staatsbezug und Individualismus: Dimensionen des sozialkulturellen Wertwandels," in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven*. PVS–Sonderheft 30/1999, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 229–246.
- Sanger, David E., 2002: "Bush Puts Tariffs of as Much as 30 % on Steel Imports," in: *NYT* 6. März 2002.
- Scherrer, Christoph, 1992: *Im Bann des Fordismus – Die Auto– und Stahlindustrie im internationalen Konkurrenzkampf*. Berlin: Edition Sigma.
- Seburn, Patrick W., 1995: "Evolution of employer–provided defined benefit plans," in: U.S. Department of Labor; Bureau of Labor Statistics (Hg.), *Employee Benefits Survey: A BLS Reader*, Bulletin 2459. Washington, D.C.: GPO, 153–160.
- Seeleib–Kaiser, Martin, 1993: *Amerikanische Sozialpolitik. Politische Diskussion und Entscheidungen der Reagan–Ära*. Opladen: Leske + Budrich.
- Seeleib–Kaiser, Martin, 2000: "Kulturelle und politisch–institutionelle Determinanten des US–amerikanischen Wohlfahrtsstaates," in: Herbert Obinger; Uwe Wagschal (Hg.), *Der*

- gezügelter Wohlfahrtsstaat – Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt/M., New York: Campus, 95–129.
- Seeleib–Kaiser, Martin, 2001: *Globalisierung und Sozialpolitik – Ein Vergleich der Wohlfahrtssysteme und politischen Diskurse in Deutschland, Japan und den USA*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Stevens, Beth, 1990: "Labor Unions, Employee Benefits, and the Privatization of the American Welfare State," in: *Journal of Policy History* 2: 3, 233–260.
- Swenson, Peter A., 2002: *Capitalists against Markets – The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de, 1990 [1835/1840]: *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam.
- U.S. Bureau of the Census, 1976: *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*. New York: Basic Books.
- U.S. Bureau of the Census, 1995: *Statistical Abstract of the United States 1995*. Washington, D.C.: GPO.
- United Steelworkers of America, 2002: *Summary of the Steel Industry Consolidation and Retiree Benefits Protection Act of 2002, S. 2189*. Washington, D.C., 18. April 2002.
- Usher, Thomas J., 2002: *Statement before the Senate Finance Committee on Trade Disputes with a Focus on Lumber and Steel*. February 13, 2002.
- Van Horn, Carl E., 1996: "Economic Change and the American Worker – Background Paper," in: Twentieth Century Fund, Task Force on Retraining America's Workforce (Hg.), *No One Left Behind – The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Retraining America's Workforce*. New York: Twentieth Century Fund, 55–198.
- VanDerhei, Jack L., 2002: *Company Stock in 401 (k) Plans: Results of a Survey of ISCEBS Members*. EBRI Special Report, Washington, D.C.: EBRI.
- Victor, Kirk, 1990: "Gut Issue," in: *National Journal*, 24. März 1990, 704–707.
- Wayne, Leslie, 2001a: "Steel Producers Seek a Merger, With U.S. Help," in: *NYT* 5. Dezember 2001.
- Wayne, Leslie, 2001b: "Rivals and Others Criticize Steel Makers' Bid for U.S. Aid," in: *NYT* 6. Dezember 2001.
- Wiatrowski, William J., 1995: "Employee benefits for union and nonunion workers," in: U.S. Department of Labor; Bureau of Labor Statistics (Hg.), *Employee Benefits Survey: A BLS Reader*, Bulletin 2459. Washington, D.C.: GPO, 33–36.